COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES
COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

Office of the Commissioner of Official Languages
66 Slater Street
Ottawa K1A 0T8
Tel: (613) 995-7717

OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES
COMPLAINTS AND AUDITS BRANCH

OFFICIAL LANGUAGES AUDIT
DEPARTMENT OF VETERANS AFFAIRS
APRIL 1984

TABLE OF CONTENTS

	PAGE
FOREWORD	
I. INTRODUCTION	1
II. OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS - HEADQUARTERS	3
PART A - HEADQUARTERS	
i) Policy and Control Mechanisms	3
ii) Language of Work	4
iii) Participation	6
PART B - VETERANS SERVICES REGIONAL OPERATIONS	7
i) Policy and Control Mechanisms	7
ii) Language of Service	8
iii) Language of Work	11
iv) Participation	12
PART C - VETERANS LAND ADMINISTRATION	13
i) General	13
ii) Policy and Control Mechanisms	13
iii) Language of Service	14
iv) Language of Work	16
v) Participation	17
PART D - STE. ANNE-DE-BELLEVUE HOSPITAL	18
i) Policy and Control Mechanisms	18
ii) Language of Service	19
iii) Language of Work	19
iv) Participation	20
PART E - RIDEAU VETERANS HOME	21
III. CONCLUSION	23
IV. LIST OF RECOMMENDATIONS	24

FOREWORD

In the context of its ongoing programme of audits of federal institutions, the Office of the Commissioner of Official Languages conducted its first linguistic audit of the Department of Veterans Affairs and associated agencies during the fall of 1983 and winter, 1983-84. This report summarizes our findings and observations concerning the headquarters of the Department, Veterans Services regional operations, Veterans Land Administration (headquarters and field operations), Ste. Anne-de-Bellevue Hospital and the Rideau Veterans Home. It also includes recommendations designed to help the Department comply more fully with the Official Languages Act. Separate audit reports have been prepared on the four agencies: the Bureau of Pensions Advocates, the Canadian Pension Commission, the Pension Review Board and the War Veterans Allowance Board.

I. INTRODUCTION

The relocation to Charlottetown of the headquarters of Veterans Affairs and the Department's associated agencies is almost completed. There are, however, approximately 350 departmental employees still located in Ottawa, who will provide operational support and services to the Canadian Pension Commission until that agency completes its relocation to Charlottetown later this year.

The Department's headquarters in Charlottetown is organized into five major directorates: Veterans Services; Veterans Land Administration; Finance, Personnel and Administration; National Capital operations; and Audit and Evaluation. Field offices are grouped into five geographical regions: Atlantic, Quebec, Ontario, Prairie and Pacific. The Department also operates a hospital in Ste. Anne-de-Bellevue, Quebec and two veterans homes, one in Ottawa and the other in Saskatoon.

The Veterans Services Directorate of the Department, through its network of regional and district offices, provides front line service to the agencies. Veterans Land Administration, however, has its own regional operations. Other headquarters directorates of the Department provide a wide range of services such as personnel, finance, administration, official languages, etc. to the agencies and to Veterans Services across the country.

The purpose of the audit was to evaluate the Department's implementation of its official languages programme and to make appropriate recommendations to help the Department comply more fully with the provisions of the Official Languages Act. For the sake of clarity, the report is broken down into five parts: headquarters, Veterans Services regional operations,

Veterans Land Administration, Ste. Anne-de-Bellevue Hospital and the Rideau Veterans Home. Separate recommendations have been made for each part even though they sometimes overlap. Our report does not cover the Saskatoon Veterans Home, since all the patients there are English-speaking and the employees, therefore, are not required to provide services in French. Neither have we made observations or recommendations concerning the 350 departmental employees in Ottawa.

Throughout the audit, we concentrated our efforts on obtaining information regarding four major themes: policy and control mechanisms, language of service, language of work and equitable participation of both linguistic groups. The information was gathered through interviews with employees at various levels at headquarters and in the regions, an examination of client files, correspondence, signage, forms and publicity materials, as well as an analysis of the Department's official languages plan and report and other related documents.

At headquarters in Charlottetown, we conducted 17 interviews with directors general, directors, chiefs, section heads and one translator. In the Veterans Services network of regional and district offices, we conducted 67 interviews covering a wide spectrum of employees occupying positions such as regional director general, regional director of personnel, district office director, supervisor and counsellor. Details of the interviews conducted for Veterans Land Administration, Ste. Anne's Hospital and the Rideau Veterans Home appear in those sections of the report.

II - OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

PART A - HEADQUARTERS

i) Policy and Control Mechanisms

The overall responsibility for the Department's Official Languages programme rests with the Director General of Personnel Management, while the heads of the four associated agencies have similar responsibilities for their respective organizations. Nevertheless, the Official Languages Section at headquarters coordinates language training and language knowledge examinations, and maintains and updates the Official Languages Information System for employees both of the Department and of the agencies.

In 1977, the Department and the agencies jointly published an Official Languages Policy which was distributed to all directors at headquarters and in the regions. However, the document did not address the specific needs of the Department or the agencies as it was, for the most part, an interpretation of Treasury Board directives on official languages. We understand that a new Official Languages Policy and an orientation package, which will explain the rights of employees as regards language of work, are being developed, with a proposed publication date of September 1984.

All interviewees at headquarters seemed to be aware of their linguistic rights and responsibilities. Managers are periodically consulted on the establishment of official languages goals for their respective divisions or sections, and their performance in reaching those goals forms part of their regular appraisals. Most managers at headquarters explained, however, that very little monitoring of official languages has taken place during the last few years.

We therefore recommend that the Department:

1.a) **publish its official languages policy at the earliest possible moment and ensure that it is disseminated to all directors and managers at headquarters and in the regions;**

b) **prepare a synopsis of the policy and circulate it to all headquarters employees;**

2. **develop and implement control mechanisms to ensure adherence to its official languages policy.**

ii) Language of Work

All headquarters work manuals are bilingual except the ones used to develop the electronic data processing systems; general directives are issued in both official languages; signage and forms are bilingual; and performance appraisals are, as a rule, prepared in the employee's preferred language. We noted, however, that some job descriptions for bilingual and either/or positions at headquarters and in the regions have yet to be translated, and professional development courses from outside sources, such as those for the AES machines, are not yet always offered in both official languages.

At least 35% of the work is done in French in the staffing and translation groups, in the mail room, and in paperwork systems and materials management, although French is rarely used in other sections, especially those with few Francophone employees.

Interviewees at headquarters and in the regions stated that internal services and communications are generally provided in English and in French by most directorates, however, they can rarely deal in French with the following sections: Finance, Subject Records, National Facilities and Special Programs, even though administrative arrangements are in place which require that calls in French are to be passed on to bilingual employees.

We therefore recommend that the Department:

3. obtain French translations for the EDP system manuals expected to have long-term use;

4. encourage Francophones to use French more frequently in the work place;

5. complete the French translations of the remaining job descriptions for bilingual and either/or positions which are available only in English;

6. make every effort to find equivalent courses in French for those courses from outside institutions that are presently offered only in English;

7. ensure that the Finance, Subject Records, National Facilities and Special Programs sections have the necessary bilingual capability to provide services in both official languages.

iii) Participation

As of February 1984, Francophones constituted 20.1% (85) and Anglophones 79.9% (337) of the staff at headquarters in Charlottetown. This low overall participation rate by French-speakers is also prevalent at the four main hierarchical levels; there is one Francophone (12.5%) in Management, eight (18.1%) at the superior level, 20 (18.8%) at the intermediate level (supervisors and chiefs) and 56 (21.2%) at the junior level (administrative support and junior officers).

We therefore recommend that the Department:

8. ensure that when competitions are held to fill positions at headquarters, there is a sufficient number of candidates from both linguistic communities.

PART B - VETERANS SERVICES REGIONAL OPERATIONS

1) Policy and Control Mechanisms

In the four regional and 11 district offices visited, supervisors and managers have the responsibility for establishing linguistic goals for their respective operations; their performance in meeting these goals is a criterion at appraisal time. However, directives on official languages issued by Ottawa and Charlottetown offices deal mainly with signage and forms, and throughout our interviews, we felt that managers and supervisors were not aware of their responsibility for monitoring the implementation of the Department's official languages programme. As regards the other employees interviewed, many claimed that they had not received any information on official languages, while few were aware of their rights and obligations in this area.

We therefore recommend that the Department:

9. **inform directors, managers and supervisors of their responsibilities regarding official languages policy and programme implementation;**

10. **prepare a synopsis of the new official languages policy and ensure that it is disseminated to all regional employees.**

ii) Language of Service

Most contacts by veterans or members of their families, by telephone or in person, are with district office personnel, but written communications are, for the most part, dealt with in regional offices. Regional offices are also the major contact points for personnel from the agencies and district offices, since all initial eligibility decisions for benefits originate there.

Signage, Publications, Form Letters and Forms

With few exceptions, all signs in the regional and district offices visited were bilingual, and a counter sign offering services in both official languages was on display in the reception areas. All departmental publications and forms issued by headquarters were in bilingual format. A large number of form letters and forms are produced in the regions: in three of them, all forms were available in both English and French; in the Prairie region, they were not available in French.

We therefore recommend that the Department:

11. **take immediate steps to ensure that all forms and form letters used in regions are available in English and in French.**

Language Preference of the Department's Clientele

The Department has conducted a number of surveys in recent years for the purpose of establishing the language preference of veterans. However, many interviewees in regional and district offices were of the opinion that the information on file concerning language preference is incomplete and unsatisfactory. They explained that past surveys generated a low response rate from veterans, that the information requested did not cover both oral and written communications and, finally, that past surveys only dealt with the veteran's language preference and not that of his spouse or other dependents who, upon his death, may become the recipients of benefits previously paid to him.

The Quebec and Atlantic regions have made extra efforts (through additional surveys) to more accurately determine veterans' linguistic preferences and the extent of the demand for services in the minority language. However, most interviewees in the Ontario and Prairie regions seemed convinced that in their regions, there is very little or no demand at all for services in French. Furthermore, many stated: "if Francophones insist on receiving services in French, that is what constitutes demand for services in the minority language."

Veterans Services district office employees are the main providers of information and services to veterans. The decision they make as to the preferred language of the veteran is very important. Indeed, once this information is on file, future dealings with Veterans Services and with the agencies are in the language indicated, unless a request is made to the contrary.

We therefore recommend that the Department:

12. **develop and implement a system that will enable it to obtain accurate and complete information on the preferred language of veterans and other beneficiaries.**

Bilingual Positions and Services Provided in Both Official Languages

The Department has identified as bilingual some public-contact positions in four regional offices and in certain of its district offices, giving a bilingual capability as follows: Atlantic has 23 of its 34 bilingual positions filled with linguistically qualified personnel, Quebec has 134 of 149, Ontario (excluding the Rideau Veterans' Home) has 39 of 63, and the Prairie region has 8 of 8. In the latter region, an additional 9 employees are bilingual. The Pacific region however, has no bilingual capability and no positions have been identified as bilingual.

While the total number of bilingual positions appears high in Quebec, and is perhaps adequate in the Atlantic region, in other regions more accurate information is required on the demand for services in French in order to make a valid assessment of the need for bilingual skills. In addition, each field representative in a district office is assigned a well-defined area and many towns and villages with concentrations of Francophones are served by field representatives who cannot speak French; for example, Midland, Penetang, New Liskeard, Timmins, Kapuskasing, Cochrane and Hearst in Ontario, Grand Falls in New Brunswick, and other areas in the Prairie region.

We therefore recommend that once the language preference of its clientele has been established in a satisfactory manner, the Department:

13. evaluate its need for bilingual skills in regional and district offices and ensure that it has a sufficient number of bilingual employees to meet those needs.

Telephone Reception

Telephones are answered in both official languages in the Dartmouth and Winnipeg regional offices and in the following district offices: Saint John, Campbellton, Ottawa, North Bay and Winnipeg. In all Quebec offices, telephones are initially answered in French even though the receptionists are bilingual and do provide service in English to Anglophone callers. In all other offices, telephone reception is in English only.

We therefore recommend that the Department:

14. ensure that in all areas where there is a significant demand for services in the official minority language, telephone reception services are provided in English and in French.

iii) Language of Work

In Quebec offices, given the small number of Anglophones, the language of work is predictably French. In other regions, there are very few Francophone employees and English is used almost exclusively. Two exceptions are the Campbellton and Ottawa district offices, where both English and French are used regularly. However, policy manuals and directives originating in regional offices are in the majority language of the region and the same applies to personnel and central services provided by the regions to district offices. In addition, we were told by Francophone employees in two regions that they refrain from using French at work because "other employees and supervisors would not appreciate it".

A new programme of training in gerontological diagnosis and treatment has been developed for departmental personnel. Although courses are currently offered in both languages, the French-language version was developed expressly with the Quebec provincial education system in mind and is not wholly suited for use in other parts of the country. Many Francophone employees outside Quebec who might have wanted to take the course in French are therefore unable to do so.

We therefore recommend that the Department:

15. **ensure that English and French versions of all policy manuals and directives are made available in regional and district offices serving both official languages communities;**

16. **establish a plan of action to provide professional training, personnel and central services in both official languages, in all regions.**

iv) Equitable Participation

Anglophones represent about 84.2% of Veterans Services employees in the regions and Francophones, the remaining 15.8%. In overall terms, the Francophone participation rate is rather low and outside of the Quebec region, no position above the junior level is held by a Francophone. In Quebec offices, there are only 11 Anglophones (5.1%), three of whom occupy intermediate level positions, while the others are in the junior category.

We therefore recommend that the Department:

17. **develop a plan of action, including targets, methodology and time frames, to tackle its participation problems in the regions.**

PART C - VETERANS LAND ADMINISTRATION

i) General

The Veterans Land Administration, a component of the Department of Veterans Affairs, was established in 1942 as an agricultural grant programme aimed at reintegrating veterans into civilian life. VLA headquarters are in Charlottetown; in addition to four regional offices in Saint John, Montreal, Toronto and Saskatoon, there are eight district offices.

Headquarters' role consists, for the most part, of safekeeping and releasing land and property titles on behalf of veterans, monitoring the financial transactions which take place in the regions, and providing direction and guidance on operational matters and official languages to regional personnel. Regional offices control the repayment of accounts and regularly issue computerized reports on their status, while field representatives in regional and district offices handle the collection of accounts and provide information to veterans.

We conducted 12 interviews at headquarters and in the regions: the director of Administration at headquarters, regional directors and managers, district managers and field representatives.

OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

ii) Policy and Control Mechanisms

The overall responsibility for official languages in VLA rests with the Director of Administration. Most of our observations in Parts I and II regarding Veterans Affairs' forthcoming official languages policy, the current policy and the general lack of monitoring of its implementation, as well as the

limited information being provided to employees, can all be made about VLA headquarters and regional operations.

We therefore recommend that the Veterans Land Administration:

18.a) distribute DVA's new official languages policy (once it is published) to all directors and managers at headquarters and in the regions, and ensure they are informed of their responsibilities for its implementation;

b) prepare a synopsis of the policy and circulate it to all headquarters and regional employees;

19. develop and implement control mechanisms to ensure adherence to the policy.

iii) Language of Service

All contacts by veterans are with regional and district office employees. In the offices visited, most of the signs were bilingual, and all offices displayed a counter sign offering bilingual service. Telephones are answered in both languages in the Saint John regional office and the Winnipeg district office, in French in Montreal and in English everywhere else.

In the course of VLA's dealings with veterans, a large number of forms are used, issued both by headquarters and the regions. Quite a few "headquarters" forms are available in English only, and the same is true for regional forms except those originating in Quebec, where some are unilingual French. VLA management is aware of the problem, and has included the translation of forms among its official languages goals for 1983-84.

We therefore recommend that the Veterans Land Administration:

20. **take immediate steps to ensure that all forms and form letters used in regions are available in English and in French;**

21. **ensure that in all areas where there is a significant demand for services in the official minority language, telephone reception services are provided in English and in French.**

The Veterans Land Administration has never conducted a country-wide survey to establish the language preference of its clientele and, in our opinion, does not have adequate information as to the extent of the demand for services in the minority language. While a telephone survey on this matter was taking place at the time of our visit in the Atlantic region, interviewees in the Ontario and Prairie regions believed that no such survey had ever taken place in their areas. Furthermore, the type of comments they made: "Francophones don't object to speaking English", "I've never met a Francophone who insisted on speaking French, and they all speak English, anyway" lead us to believe that in those regions, little consideration is given to veterans' linguistic preferences.

The Veterans Land Administration has identified a number of bilingual positions in the regions: six in the Atlantic region, with three incumbents linguistically qualified; six in the Quebec region, with five qualified; ten in the Ontario region, where only three are qualified; and two in the Western region with only one qualified. In the absence of reliable data regarding the demand for service in the minority official language, we cannot comment on whether the number of bilingual positions is adequate, but

clearly, when half of these do not have bilingual incumbents, it follows that services are not readily available in both official languages.

We therefore recommend that the Veterans Land Administration:

22. develop and implement a system that will enable it to obtain accurate and complete information on the preferred language of its clients;

23. evaluate its need for bilingual skills in regional and district offices and ensure that it has a sufficient number of bilingual employees to meet those needs.

iv) Language of Work

At headquarters, English is used almost exclusively, and this is also the case in all regions except Quebec, where the reverse is true. Oral and written communications between headquarters and the Quebec region are monitored on occasion, to ensure they are in the preferred language of employees in that region. Nevertheless, directives are quite frequently issued in English only. Policy manuals issued by headquarters are bilingual but regional procedures and directives are in the majority language of the region.

We therefore recommend that the Veterans Land Administration:

24. promote the use of French as a language of work at headquarters, and one or the other official minority language, as the case may be, in offices situated in bilingual regions.

25. **ensure that English and French versions of all policy manuals and directives are made available in regional and district offices that are required to provide bilingual services;**

26. **establish a plan of action to provide professional training, personnel and central services in both official languages in all regions.**

v) Participation

On the whole, Anglophone/Francophone participation at VLA headquarters is satisfactory except in the managerial group, where there is only one Francophone.

In the Atlantic region, of 29 employees, three are Francophones (10.3%), while in the Quebec region all 11 employees are French-speaking. In the Ontario and Western regions, with 45 and 49 employees respectively, there are two Francophones in the Ontario region and none in the Western region.

We therefore recommend that the Veterans Land Administration:

27. **develop a plan of action, including targets, methodology and time frames, to tackle its participation problems at headquarters and in the regions.**

PART D - STE. ANNE-DE-BELLEVUE HOSPITAL

Ste. Anne-de-Bellevue hospital is the only remaining departmental medical facility. Its 1,200 employees provide a variety of services; medical, psychiatric, nursing, dietary, therapeutic and occupational activities, and transportation of patients. Half of the hospital's patients are French-speaking and the other half are Anglophones.

During the audit we conducted ten interviews with staff in all service sectors, examined most of the forms in use, and carried out a small survey of performance appraisal reports.

OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

i) Policy and Control Mechanisms

At Ste. Anne's, we found a situation similar to the Veterans Services' and VLA's regional operations with regard to the limited information which is provided to employees on official languages and the general lack of monitoring. However, the Director of Personnel, who also has the overall responsibility for official languages, told us that information sessions on official languages will be provided for all hospital employees during 1984.

We therefore recommend that the Hospital:

28.a) distribute DVA's new official languages policy to all directors and managers at the hospital and ensure they are informed of their responsibilities for its implementation;

b) prepare a synopsis of the policy and circulate it to all hospital employees;

29. develop and implement control mechanisms to ensure adherence to the policy.

ii) Language of Service

The signs in the hospital and the forms used are generally in both official languages. In the admission section, we noticed that the language preference of patients is shown on their files, but no such information appeared on the cardex system. At our suggestion, hospital authorities have agreed to correct this anomaly in the near future.

Almost 44% of all positions (527 of 1,202) are identified as bilingual and 84% of incumbents meet the language requirements of their position. Services are, for the most part, provided in the patient's preferred language. The nursing section, however, still has some difficulty in ensuring that enough bilingual nurses are available for each shift. Fortunately, some of the unilingual nurses are attending full time in-house language training courses. It is hoped that this language training program will resolve the problem within the next few months.

iii) Language of Work

While French is the main language used at Ste. Anne's, central services, supervision, performance appraisals and in-house training courses are in the employee's chosen language. In addition, both languages are used at meetings, and directives which concern all employees are issued in bilingual format. However, hospital policy and procedures manuals are in French only.

We therefore recommend that the Hospital:

30. **ensure that all its policy and procedures manuals are bilingual.**

iv) Participation

Of the 1,200 employees, 153 (12.9%) are Anglophones. Seven of the 23 employees at the management level (30.4%) are Anglophones, 79 of 223 at the intermediate level (35.4%) and 67 of 955 at the junior level (7.0%). While Anglophones are well represented at the more senior levels, interviewees commented that the hospital has difficulty recruiting Anglophones at the junior levels because it is located in an area where approximately 80% of residents are French-speaking and, consequently, most job applicants referred by the local manpower centre are Francophones. Furthermore, the hospital apparently cannot solicit job applicant referrals from manpower centres outside the immediate area. We suggest that discussions be held with officials of the local manpower centre in order to resolve the problem.

PART E - RIDEAU VETERANS HOME

The Rideau Veterans Home, a departmental facility located in Ottawa, provides domiciliary care and medical treatment to veterans of the National Capital region. Overall direction, guidance and monitoring with regard to the administration of the Home, official languages matters, and personnel and central services are provided by DVA's regional office in Toronto.

The Home's 125 employees provide nursing, dietary, therapeutic and transportation services to the 136 residents. When veterans are admitted to the Home, their language preference is recorded on their files and at the time of our visit, 76% of patients were Anglophones and 24% were Francophones. Telephone reception, admitting and all other services are provided in both official languages. This is not surprising as 36 of the employees are bilingual. However, most commissionaires at the Home do not speak French. Consequently, we suggest that arrangements be made with the Department of Supply and Services (which provides this service by contract) to increase the number of bilingual commissionaires at the Home.

French is used as a language of work to varying degrees from one activity sector to another. Administration and kitchen employees use both languages on an equal basis, while in the nursing section, English is used more frequently (70% of the time). Supervision and performance appraisals are provided in the employee's preferred language and work manuals for Administration, Finance and Personnel are bilingual. Nevertheless, we noted the following deficiencies: the Home's policy manual is in English only and the same applies to directives to employees, issued by

the Home or by DVA's regional office. In addition, directors' meetings and minutes of those meetings are mainly in English, even though a number of Francophone managers attend them.

We therefore recommend that the Rideau Veterans Home:

31. **ensure that its policy manual and directives to all employees are issued in both official languages.**

Overall participation by both language groups at the Home is quite satisfactory; 65.6% of employees are Anglophones, 34.4% are Francophones, and both groups are well represented at all levels of the organization.

CONCLUSION

While the Department of Veterans Affairs has been making attempts to improve its official languages track record, it has had to deal with some organizational upheaval and still faces problems in all major sectors.

One of the root causes of some of these problems is the lack of an up-to-date official languages policy and attendant monitoring system. In addition, employees of all levels, in both the regions and at headquarters, need to be better informed of their responsibilities. The Department must also identify more accurately the language preference of its clients and ensure that its offices are staffed accordingly, with special emphasis on the question of telephone reception.

The Department must tackle a number of language of work deficiencies and should begin by promoting French more actively as a language of work, ensuring that all policy and procedures manuals and directives are bilingual, and providing training in both English and French.

With regard to the question of participation, the Department might find that progress in the language of work area would positively affect its ability to attract Francophone candidates, both at head office and for regional and district operations. Anglophone/Francophone participation in these latter offices is particularly unbalanced: Francophones are heavily over-represented in the Quebec region, but are scarcely to be found in other areas. The Department should therefore re-examine its recruiting practices.

While we realize that several factors, including relocation and strongly regionalized operations, have hampered efforts to improve the Department's official languages performance, we hope to see significant progress in the programme in the near future.

IV. LIST OF RECOMMENDATIONS

We recommend that the Department:

1.a) publish its official languages policy at the earliest possible moment and ensure that it is disseminated to all directors and managers at headquarters and in the regions;

b) prepare a synopsis of the policy and circulate it to all headquarters employees;

2. develop and implement control mechanisms to ensure adherence to its official languages policy;

3. obtain French translations for the EDP system manuals expected to have long-term use;

4. encourage Francophones to use French more frequently in the work place;

5. complete the French translations of the remaining job descriptions for bilingual and either/or positions which are available only in English;

6. make every effort to find equivalent courses in French for those courses from outside institutions that are presently offered only in English;

7. ensure that the Finance, Subject Records, National Facilities and Special Programs sections have the necessary bilingual capability to provide services in both official languages;

8. ensure that when competitions are held to fill positions at headquarters, there is a sufficient number of candidates from both linguistic communities;

9. inform directors, managers and supervisors of their responsibilities regarding official languages policy and programme implementation;

10. prepare a synopsis of the new official languages policy and ensure that it is disseminated to all regional employees;

11. take immediate steps to ensure that all forms and form letters used in regions are available in English and in French;

12. develop and implement a system that will enable it to obtain accurate and complete information on the preferred language of veterans and other beneficiaries;

13. evaluate its need for bilingual skills in regional and district offices and ensure that it has a sufficient number of bilingual employees to meet those needs;

14. ensure that in all areas where there is a significant demand for services in the official minority language, telephone reception services are provided in English and in French;

15. ensure that English and French versions of all policy manuals and directives are made available in regional and district offices serving both official languages communities;

16. establish a plan of action to provide professional training, personnel and central services in both official languages, in all regions;

17. develop a plan of action, including targets, methodology and time frames, to tackle its participation problems in the regions.

We recommend that the Veterans Land Administration:

18.a) distribute DVA's new official languages policy (once it is published) to all directors and managers at headquarters and in the regions, and ensure they are informed of their responsibilities for its implementation;

b) prepare a synopsis of the policy and circulate it to all headquarters and regional employees;

19. develop and implement control mechanisms to ensure adherence to the policy;

20. take immediate steps to ensure that all forms and form letters used in regions are available in English and in French;

21. ensure that in all areas where there is a significant demand for services in the official minority language, telephone reception services are provided in English and in French;

22. develop and implement a system that will enable it to obtain accurate and complete information on the preferred language of its clients;

23. evaluate its need for bilingual skills in regional and district offices and ensure that it has a sufficient number of bilingual employees to meet those needs;

24. promote the use of French as a language of work at headquarters, and one or the other official minority language, as the case may be, in offices situated in bilingual regions;

25. ensure that English and French versions of all policy manuals and directives are made available in regional and district offices that are required to provide bilingual services;

26. establish a plan of action to provide professional training, and personnel and central services in both official languages in all regions;

27. develop a plan of action, including targets, methodology and time frames, to tackle its participation problems at headquarters and in the regions.

We recommend that the Hospital:

28.a) distribute DVA's new official languages policy to all directors and managers at the hospital and ensure they are informed of their responsibilities for its implementation;

b) prepare a synopsis of the policy and circulate it to all hospital employees;

29. develop and implement control mechanisms to ensure adherence to the policy;

30. ensure that all its policy and procedures manuals are bilingual.

We recommend that the Rideau Veterans Home:

31. ensure that its policy manual and directives to all employees are issued in both official languages.

At the end of February 1985, we met with senior officials of the Department to review their observations on the report and its recommendations. They reported that the Department is carrying out a national survey of its clients and those of its four associated agencies. The data collected will be used as the basis for implementation of the recommendations dealing with service to the public.

In addition, the Department made the following comments on a few specific issues that had been raised in the report.

Recommendation 20 - Action was taken and the problem no longer exists.

Recommendation 21 - Within VLA there are bilingual receptionists in all areas of significant demand.

Recommendation 22 - There were actually two surveys carried out in the Atlantic Region on the language preference of the client. In Quebec, adherence to the principle has been in place since day one and a survey would only reveal what we already know.

COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES
COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

Bureau du Commissaire aux langues officielles
86, rue Slater
Ottawa, K1A 0T8
Tél. (613) 995-7212

BUREAU DU COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

DIRECTION DES PLAINTES ET DES VÉRIFICATIONS

VÉRIFICATION LINGUISTIQUE
AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS
AVRIL 1985

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
AVANT-PROPOS	
I. INTRODUCTION	
II. - OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS - ADMINISTRATION CENTRALE	3
PARTIE A - ADMINISTRATION CENTRALE	3
i) Politique et mécanismes de contrôle	3
ii) Langue de travail	4
iii) Participation	6
PARTIE B - ACTIVITÉS RÉGIONALES DES SERVICES AUX ANCIENS COMBATTANTS	6
i) Politique et mécanismes de contrôle	6
ii) Langue des services	7
iii) Langue de travail	10
iv) Participation	11
PARTIE C - OFFICE DE L'ÉTABLISSEMENT AGRICOLE DES ANCIENS COMBATTANTS	12
i) Remarques d'ordre général	12
ii) Politique et mécanismes de contrôle	12
iii) Langue des services	13
iv) Langue de travail	15
v) Participation	16
PARTIE D - HOPITAL DE STE-ANNE-DE-BELLEVUE	18
i) Politique et mécanismes de contrôle	18
ii) Langue des services	19
iii) Langue de travail	19
iv) Participation	20
PARTIE E - FOYER RIDEAU POUR ANCIENS COMBATTANTS	21
CONCLUSION	23
LISTE DES RECOMMANDATIONS	25

AVANT-PROPOS

Dans le cadre de son programme permanent de vérification des organismes fédéraux, le Bureau du Commissaire aux langues officielles a effectué sa première vérification linguistique au ministère des Affaires des anciens combattants et aux agences associées au cours de l'automne 1983 et de l'hiver 1983-1984. Le présent rapport contient le sommaire des observations faites à l'administration centrale du Ministère, dans les composantes régionales des Services aux anciens combattants, à l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants (administration centrale et composantes régionales), à l'hôpital de Ste-Anne-de-Bellevue et au foyer Rideau pour anciens combattants. Le rapport contient, en outre, des recommandations visant à aider le Ministère à se conformer plus rigoureusement à la Loi sur les langues officielles. Des rapports de vérification distincts ont été préparés pour les quatre agences soit : le Bureau de services juridiques des pensions; la Commission canadienne des pensions; le Conseil de révision des pensions; et la Commission des allocations aux anciens combattants.

I. INTRODUCTION

La réinstallation de l'administration centrale du ministère des Affaires des anciens combattants (MAAC) et des agences à Charlottetown est presque terminée. Il reste cependant quelque 350 employés en poste à Ottawa qui fournissent les services de soutien à la Commission canadienne des pensions jusqu'au déménagement des bureaux de celle-ci à Charlottetown plus tard cette année.

A Charlottetown, l'administration centrale du MAAC est divisée en cinq directions générales : Services aux anciens combattants; Office de l'établissement agricole des anciens combattants; Finances, Personnel et Administration; Opérations dans la Capitale nationale; et Évaluation et Vérification. Les autres bureaux sont regroupés d'après cinq régions géographiques : l'Atlantique, le Québec, l'Ontario, les Prairies et le Pacifique. Le MAAC administre aussi un hôpital à Ste-Anne-de-Bellevue (Québec) et deux foyers pour anciens combattants, un à Ottawa, l'autre à Saskatoon.

Grâce à son réseau de bureaux de district et régionaux, la Direction générale des Services aux anciens combattants fournit directement des services à la clientèle des quatre agences. Cependant, l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants possède ses propres structures régionales. Les autres directions générales de l'administration centrale, pour leur part, fournissent un large éventail de services dont ceux du personnel, des finances, de l'administration et des langues officielles, aux bureaux des agences et des Services aux anciens combattants à travers le pays.

Nous nous proposions, au moyen de la vérification, d'évaluer comment le MAAC met son programme des langues officielles en oeuvre et de lui faire des recommandations pour l'aider à se conformer plus rigoureusement à la Loi sur les langues officielles. Par souci de

clarté, le rapport est divisé en cinq parties : administration centrale, activités régionales des Services aux anciens combattants, Office de l'établissement agricole des anciens combattants, hôpital de Ste-Anne-de-Bellevue et foyer Rideau pour anciens combattants. Nous avons intégré des recommandations dans chaque partie, sans égard aux répétitions possibles. Notre rapport ne porte pas sur le foyer pour anciens combattants de Saskatoon puisque tous les pensionnaires y sont anglophones et que le personnel n'a pas en conséquence à fournir de services en français. Nous n'avons pas non plus fait d'observations ou de recommandations concernant les 350 employés à Ottawa.

Tout au long de la vérification, nous avons concentré nos travaux sur quatre grands thèmes : la politique des langues officielles et les mécanismes de contrôle; la langue des services; la langue de travail; et la participation équitable des deux groupes de langue officielle. L'information nécessaire a été recueillie lors d'interviews avec des employés de différents niveaux hiérarchiques, tant à l'administration centrale que dans les régions, grâce à l'examen de dossiers, de la correspondance, de l'affichage, des formulaires et des documents publicitaires, et aussi par l'analyse du plan et du rapport des langues officielles du Ministère et d'autres documents connexes.

A l'administration centrale, à Charlottetown, nous avons eu 17 interviews avec des directeurs généraux, des directeurs, des chefs, chefs de section et un traducteur. Dans les bureaux de district et régionaux des Services aux anciens combattants, nous avons interviewé 67 employés occupant tout un éventail de postes: directeur général régional, directeur régional du personnel, directeur de bureau de district, surveillant et conseiller. Les données des entrevues menées à l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants, à l'hôpital de Ste-Anne-de-Bellevue et au foyer Rideau pour anciens combattants, sont incorporées aux parties du rapport portant sur chacune de ces institutions.

PARTIE II - OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

PARTIE A - ADMINISTRATION CENTRALE

i) Politique et mécanismes de contrôle

Le directeur général de la Gestion du personnel assume la responsabilité de l'ensemble du programme des langues officielles pour le ministère tandis que les chefs des quatre agences font de même au sein de leurs organismes respectifs. C'est toutefois la Section des langues officielles de l'administration centrale qui coordonne la formation linguistique et les examens de connaissances de langue et qui tient à jour le Système d'information sur les langues officielles sur les employés du MAAC et ceux des agences.

En 1977, le MAAC et les agences ont publié conjointement une politique des langues officielles qui a été distribuée à tous les directeurs de l'administration centrale et des régions. Toutefois, le document n'abordait les besoins particuliers ni du Ministère ni des agences parce qu'il consistait pour l'essentiel en interprétations de directives du Conseil du Trésor. Selon ce que l'on nous a dit, une nouvelle politique assortie d'un document d'orientation expliquant les droits des employés en ce qui a trait à la langue de travail, étaient en préparation et devaient paraître en septembre 1984.

A l'administration centrale, toutes les personnes interviewées semblaient sensibilisées à leurs droits et responsabilités linguistiques. De fait, on consulte régulièrement les gestionnaires pour établir les objectifs linguistiques de leurs sections et divisions respectives et on tient compte de la réalisation de ces objectifs dans leurs appréciations de rendement régulières. Cependant, la plupart des gestionnaires de l'administration centrale ont affirmé qu'il y avait eu très peu de contrôle de la mise en oeuvre du programme des langues officielles au cours des dernières années.

Par conséquent, nous recommandons au ministère des Affaires des anciens combattants :

1. a) de publier sa politique des langues officielles dans les plus brefs délais et de la distribuer à tous les directeurs et gestionnaires de l'administration centrale et des régions;

   b) de préparer un résumé de cette politique et de le faire distribuer à tous les employés de l'administration centrale;

2. d'élaborer et de mettre en oeuvre des mécanismes lui permettant de veiller au respect de sa politique des langues officielles.

ii) Langue de travail

A l'administration centrale, tous les manuels sont bilingues à l'exception des manuels utilisés pour élaborer les systèmes de traitement électronique des données. Les directives générales sont émises dans les deux langues officielles; l'affichage et les formulaires sont bilingues; et, règle générale, les employés reçoivent leurs appréciations de rendement dans la langue officielle voulue. Toutefois, nous avons constaté que certaines descriptions de postes bilingues et de postes réversibles de l'administration centrale et des régions n'étaient pas encore traduites. Nous avons aussi constaté que les cours de perfectionnement offerts par des organismes extérieurs, comme par exemple les cours sur l'utilisation des machines AES, ne sont pas toujours disponibles dans les deux langues officielles.

Les groupes de la dotation en personnel et de la traduction, de même que le personnel de la salle du courrier, des systèmes des documents et de la gestion du matériel effectuent au moins 35 p. cent de leur travail en français. Cependant, le français sert rarement dans les autres sections, surtout lorsque le nombre de francophones y est peu élevé.

Tant à l'administration centrale que dans les régions, les personnes interviewées ont déclaré que la plupart des directions générales offraient les services internes et pouvaient communiquer en anglais et en français. Par contre, elles soutenaient qu'il leur était rarement possible de traiter en français avec les sections des Finances, du Classement analytique, de la Gestion des installations nationales et des Programmes spéciaux bien que des arrangements administratifs aient été prévus pour que les appels en français soient transmis à des employés bilingues.

Par conséquent, nous recommandons au Ministère :

3. **de faire traduire en français les manuels des systèmes de traitement électronique des données qui ont une espérance de vie suffisamment longue;**

4. **de promouvoir une plus grande utilisation du français au travail;**

5. **de parfaire la traduction de toutes les descriptions des postes bilingues et des postes réversibles qui ne sont disponibles qu'en langue anglaise;**

6. **de déployer tous les efforts possibles pour trouver des cours en français équivalents aux cours unilingues anglais donnés par des organismes extérieurs;**

7. **de voir à doter les sections des Finances, du Classement analytique, de la Gestion des installations nationales et des Programmes spéciaux, d'un personnel bilingue suffisant pour fournir les services dans les deux langues.**

iii) Participation

En février 1984, les francophones constituaient 20,1 p. cent (85 employés) du personnel de l'administration centrale à Charlottetown, et les anglophones 79,9 p. cent (337 employés). La faible participation des francophones était aussi apparente aux quatre principaux échelons hiérarchiques de l'organisme où l'on retrouvait : un francophone (12,5 p. cent) en gestion, huit (18,1 p. cent) au niveau supérieur, 20 (18,8 p. cent) au niveau intermédiaire (surveillants et chefs) et 56 (21,2 p. cent) au niveau subalterne (agents et commis).

Compte tenu de la situation, nous recommandons au Ministère :

8. **de faire en sorte qu'il y ait un nombre suffisant de candidats de chaque groupe linguistique dans les concours visant à pourvoir à des postes de l'administration centrale.**

PARTIE B - ACTIVITÉS RÉGIONALES DES SERVICES AUX ANCIENS COMBATTANTS

i) Politique et mécanismes de contrôle

Dans les quatre bureaux régionaux et les onze bureaux de district visités, les surveillants et les gestionnaires doivent fixer les objectifs linguistiques du secteur sous leur responsabilité; un élément de leur appréciation de rendement porte sur la réalisation de ces objectifs. Cependant, les directives sur les langues officielles provenant d'Ottawa et de Charlottetown ont trait surtout à l'affichage et aux formulaires. Aussi nos entrevues nous ont-elles donné l'impression que les gestionnaires et les surveillants n'étaient pas au courant de leurs responsabilités en ce qui concerne la mise en oeuvre du programme des langues officielles du Ministère. Quant aux autres employés interviewés, beaucoup soutenaient n'avoir jamais reçu d'information sur les langues officielles et très peu connaissaient leurs droits et obligations à cet égard.

Par conséquent, nous recommandons au Ministère :

9. **d'informer les directeurs, les gestionnaires et les surveillants de leurs responsabilités dans la mise en oeuvre de la politique et du programme des langues officielles;**

10. **de préparer un résumé de la nouvelle politique des langues officielles et de voir à ce qu'il soit distribué à tous les employés des régions.**

ii) Langue des services

La plupart des échanges téléphoniques et en personne entre les anciens combattants ou les membres de leurs familles et le MAAC ont lieu par l'intermédiaire du personnel des bureaux de district. Pour leur part, les bureaux régionaux s'occupent de la majeure partie des communications écrites et sont aussi les principaux points de contact pour le personnel des agences et des bureaux de district parce que toutes les décisions initiales sur l'admissibilité à des prestations y sont prises.

Affichage, publications, lettres types, formulaires

A quelques exceptions près, tout l'affichage des bureaux régionaux et des bureaux de district visités était bilingue et les écriteaux posés sur les comptoirs des aires de réception indiquaient que les services y étaient disponibles dans les deux langues officielles. L'administration centrale émet toutes ses publications et ses formulaires dans les deux langues. On produit cependant beaucoup de lettres types et de formulaires dans les régions : dans trois d'entre elles, tous les formulaires existent dans les deux langues mais, dans la région des Prairies, il n'y en a pas en français.

Par conséquent, nous recommandons au Ministère :

11. **de prendre immédiatement des mesures pour que tous les formulaires et toutes les lettres-types utilisées dans les régions soient disponibles en anglais et en français.**

Choix linguistiques exercés par les clients du Ministère

Au cours des dernières années, le MAAC a mené quelques sondages afin de déterminer la préférence linguistique des anciens combattants. Cependant, plusieurs des interviewés des bureaux régionaux et de district étaient d'avis que les renseignements sur la préférence linguistique consignés aux dossiers étaient incomplets et insuffisants. Ils ont fait état du faible taux de réponse aux sondages, de l'imprécision des questions posées au sujet de la langue orale et écrite, et du fait que les questionnaires n'avaient été adressés qu'aux anciens combattants et pas à leurs conjoints ou à d'autres personnes à charge qui pourraient être admissibles aux prestations que recevaient les anciens combattants avant leur décès.

Les régions du Québec et de l'Atlantique ont déployé plus d'efforts (en administrant des questionnaires supplémentaires) afin de déterminer avec plus de précision la préférence linguistique des anciens combattants et l'importance de la demande de services dans la langue de la minorité. Par contre, dans les régions de l'Ontario et des Prairies, la plupart des personnes interviewées semblaient convaincues que la demande de services en français était très minime, sinon inexistante, dans leur région. En outre, beaucoup ont déclaré : "la demande de services dans la langue de la minorité, c'est lorsque les francophones insistent pour recevoir des services en français".

Ce sont surtout les employés des bureaux de district des Services aux anciens combattants qui fournissent des services et de l'information aux anciens combattants. Leur décision quant à la

langue d'usage de chaque ancien combattant est très importante parce qu'une fois ce renseignement consigné au dossier, tous les échanges ultérieurs avec les Services aux anciens combattants et les agences se font dans la langue indiquée, à moins qu'une demande de changement ne soit présentée.

Compte tenu de la situation, nous recommandons au Ministère :

12. **d'élaborer et de mettre en oeuvre un système lui permettant d'obtenir des renseignements précis et complets sur la préférence linguistique des anciens combattants et des autres bénéficiaires de prestations.**

Postes bilingues et services dans les deux langues officielles

Le MAAC a désigné comme bilingues des postes de contact avec le public dans quatre bureaux régionaux et dans certains bureaux de district. La région du Pacifique ne compte ni employé, ni poste bilingues. Dans la région de l'Atlantique, des employés satisfaisant aux exigences linguistiques de leurs postes occupent 23 des 34 postes bilingues; au Québec, il y en a 134 sur 149; en Ontario (excluant le foyer Rideau), 39 sur 63; et dans les Prairies, 8 sur 8. Dans cette dernière région, 9 autres employés sont bilingues.

Le nombre de postes bilingues semble élevé au Québec et il est peut-être adéquat dans la région de l'Atlantique. Dans les autres régions, il faudrait disposer de renseignements plus précis sur l'importance de la demande de services en français avant de pouvoir évaluer correctement les besoins en personnel bilingue. Par ailleurs, chaque représentant de secteur d'un bureau de district doit s'occuper d'une zone bien délimitée et nombre de villes et de villages comptant un fort pourcentage de francophones sont desservis par un représentant qui ne parle pas français. C'est le cas, par exemple, de Midland, Penetang, New Liskeard, Timmins, Kapuskasing, Cochrane et Hearst en Ontario, de Grand-Sault au Nouveau-Brunswick et d'autres localités des Prairies.

Par conséquent, nous recommandons au Ministère, une fois la préférence linguistique de ses usagers établie de façon satisfaisante:

13. **d'évaluer les besoins en ressources bilingues dans ses bureaux régionaux et de district et de se doter du personnel bilingue nécessaire pour satisfaire à ces besoins.**

Réception téléphonique

La réception téléphonique est bilingue dans les bureaux régionaux de Dartmouth et de Winnipeg ainsi que dans les bureaux de district suivants : Saint-Jean (N.-B.), Campbellton, Ottawa, North Bay et Winnipeg. Dans tous les bureaux du Québec, les réceptionnistes sont bilingues et répondent au téléphone en français mais, lorsque l'interlocuteur est de langue anglaise, la conversation se poursuit dans cette langue. Dans tous les autres bureaux, on ne répond au téléphone qu'en anglais.

Compte tenu de la situation, nous recommandons au Ministère :

14. **de s'assurer que, dans toutes les régions où il existe une demande importante de services dans la langue officielle minoritaire, la réception téléphonique est faite en anglais et en français.**

iii) Langue de travail

Comme on pouvait s'y attendre, vu le faible nombre d'employés anglophones, la langue de travail est le français dans les bureaux du Québec. Dans les autres régions, il y a très peu d'employés francophones et l'anglais est la langue presque exclusive de travail. Les deux exceptions sont les bureaux de district de Campbellton et d'Ottawa où les langues française et anglaise sont utilisées couramment. Les manuels de politiques et les directives des bureaux régionaux ne sont disponibles que dans la langue du groupe majoritaire de la région. La langue de la majorité régionale prévaut aussi dans les services personnels et centraux fournis aux bureaux de district par les bureaux régionaux. En outre, dans deux régions, des francophones

nous ont affirmé qu'ils s'abstenaient d'utiliser le français au travail parce que "d'autres employés et des surveillants n'aimeraient pas ça."

Un nouveau programme de formation en diagnostic et en traitement gérontologiques a été mis sur pied pour le personnel du Ministère. Les cours sont actuellement offerts dans les deux langues mais la composante française a été préparée expressément en fonction du système d'éducation de la province de Québec et n'est pas tout à fait adaptée à un usage dans d'autres régions du pays. Par le fait même, beaucoup d'employés francophones de l'extérieur du Québec susceptibles de s'inscrire au cours en français ne peuvent pas le faire.

Par conséquent, nous recommandons au Ministère :

15. **de voir à ce que tous ses bureaux régionaux et de district appelés à fournir des services aux deux communautés de langue officielle disposent des textes anglais et français de tous les manuels de politiques et de directives;**

16. **d'élaborer un plan d'action pour offrir dans toutes les régions la formation professionnelle et des services centraux et du personnel dans les deux langues officielles.**

iv) Participation

Les anglophones composent environ 84,2 p. cent du personnel des Services aux anciens combattants et les francophones 15,8 p. cent. En termes généraux, le taux de participation des francophones est plutôt faible et, à l'extérieur de la région du Québec, aucun francophone n'occupe de poste dépassant le niveau subalterne. Dans les bureaux du Québec, il n'y a que 11 anglophones (5,1 p. cent), trois dans des postes de niveau intermédiaire et les autres dans des postes subalternes.

Compte tenu de la situation, nous recommandons au Ministère :

17. **de préparer un plan d'action assorti d'objectifs, de méthodes et d'échéances pour s'attaquer aux problèmes de participation dans les régions.**

PARTIE C - OFFICE DE L'ÉTABLISSEMENT AGRICOLE DES ANCIENS COMBATTANTS

i) Remarques d'ordre général

L'Office de l'établissement agricole des anciens combattants a été établi par le MAAC en 1942 dans le but d'aider les anciens combattants à réintégrer la vie civile par la voie de l'agriculture. L'administration centrale de l'Office se trouve à Charlottetown et l'agence possède des bureaux régionaux à Saint-Jean (N.-B.), Montréal, Toronto et Saskatoon, et compte huit bureaux de district.

Le rôle de l'administration centrale consiste, pour l'essentiel, à assurer la garde des titres de propriété au nom des anciens combattants, et, le cas échéant, à leur remettre ces titres, à surveiller les transactions financières qui ont lieu en région et à diriger et orienter le personnel régional dans des questions opérationnelles ainsi que dans l'administration du programme des langues officielles. Les bureaux régionaux exercent un contrôle sur le remboursement des comptes et produisent régulièrement des rapports informatisés sur l'état de ces comptes. Pour leur part, les représentants de secteur des bureaux régionaux et de district s'occupent du recouvrement des comptes et fournissent de l'information aux anciens combattants.

Nous avons interviewé douze personnes dont le directeur de l'Administration à l'administration centrale, des directeurs et des gestionnaires régionaux, des gérants de district, ainsi que des représentants de secteur.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

ii) Politique et mécanismes de contrôle

C'est le directeur de l'administration qui assume la responsabilité de l'ensemble du programme des langues officielles à

l'Office. La plupart des observations formulées aux parties I et II de ce rapport, au sujet de la politique des langues officielles en voie d'élaboration, de la politique courante, de l'absence de moyens de surveillance de sa mise en oeuvre et du manque d'information destinée aux employés, s'appliquent également à l'administration centrale et aux composantes régionales de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants.

Par conséquent, nous recommandons à l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants :

18. a) de distribuer la nouvelle politique des langues officielles du MAAC à tous les directeurs et gestionnaires de l'administration centrale et des régions, et de voir à bien les informer de leurs responsabilités dans sa mise en oeuvre;

b) de préparer un résumé de la politique et de le distribuer à tous les employés de l'administration centrale et des régions;

19. d'élaborer et mettre en oeuvre des mécanismes lui permettant de veiller au respect de la politique des langues officielles.

iii) Langue des services

Toutes les communications des anciens combattants avec l'Office ont lieu par l'intermédiaire du personnel des bureaux régionaux et de district. Dans les bureaux visités, la plupart des

affiches étaient bilingues et, dans tous, on avait placé des écriteaux sur les comptoirs pour annoncer la disponibilité de services bilingues. La réception téléphonique était dans les deux langues au bureau régional de Saint-Jean (N.-B.) et au bureau de district de Winnipeg, mais en français seulement à Montréal et en anglais ailleurs.

Dans ses échanges avec les anciens combattants, l'Office utilise un grand nombre de formulaires produits à l'administration centrale et dans les régions. Un certain nombre de formulaires de l'administration centrale ne sont disponibles qu'en anglais; il en va de même dans les régions, sauf au Québec où l'on trouve des formulaires unilingues français. La direction de l'Office est sensibilisée à cette question et a fait de la traduction des formulaires un de ses objectifs pour l'exercice 1983-1984.

Nous recommandons donc à l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants :

20. **de prendre immédiatement des mesures pour que tous les formulaires et toutes les lettres-types utilisés dans les régions soient disponibles en anglais et en français;**

21. **de s'assurer que, dans toutes les régions où il existe une demande importante de services dans la langue officielle minoritaire, la réception téléphonique est faite en anglais et en français.**

L'Office n'a jamais conduit d'enquête à l'échelon national pour déterminer la préférence linguistique de ses usagers et, par conséquent, ne dispose pas de renseignements suffisants sur l'importance de la demande de services dans la langue officielle minoritaire. Lors de notre passage dans la région de l'Atlantique, une enquête téléphonique à ce sujet était en cours mais, en Ontario et dans les Prairies, les personnes interviewées pensaient qu'il n'y en avait jamais eu dans leurs régions. Qui plus est, les commentaires

recueillis, comme "les francophones acceptent de parler en anglais", "je n'ai jamais rencontré un francophone qui insistait pour parler français et, de toute manière, ils parlent tous anglais", nous amènent à penser que l'on n'accorde que très peu d'attention à la langue d'usage des anciens combattants dans ces régions.

L'Office a désigné un certain nombre de postes comme bilingues dans les régions : six pour l'Atlantique, dix en Ontario, et deux dans l'Ouest. Mais seulement sept titulaires (trois dans l'Atlantique, trois en Ontario et un dans l'Ouest) satisfont aux exigences linguistiques de leurs postes. Devant l'absence de données exactes sur la demande de services dans la langue officielle minoritaire, il nous est impossible de dire si le nombre de postes bilingues est suffisant ou pas. Cependant, il ne fait aucun doute que la moitié de ces postes étant sans titulaires bilingues, les services ne sont pas toujours accessibles dans les deux langues officielles.

Par conséquent, nous recommandons à l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants :

22. d'élaborer et de mettre en oeuvre un système lui permettant d'obtenir des renseignements précis et complets sur la préférence linguistique de ses clients;

23. d'évaluer les besoins en ressources bilingues dans les bureaux régionaux et de district et de se doter du personnel bilingue pour satisfaire à ces besoins.

iv) Langue de travail

A l'administration centrale, l'anglais est la langue presque exclusive de travail, et il en est de même dans toutes les régions sauf au Québec où le français domine nettement. De temps à autre, on vérifie si les communications orales et écrites entre l'administration centrale et la région du Québec se font bien dans la langue voulue des

employés de cette région. Il est tout de même assez fréquent que des directives y soient envoyées en anglais seulement. Les manuels de politiques provenant de l'administration centrale sont bilingues mais les procédures et les directives produites dans les régions sont dans la langue majoritaire de celles-ci.

Par conséquent, nous recommandons à l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants :

24. de promouvoir l'utilisation du français comme langue de travail à l'administration centrale et de l'une ou l'autre langue officielle minoritaire, selon le cas, dans ceux de ses bureaux situés dans des régions bilingues;

25. de faire en sorte que tous les bureaux régionaux et de district appelés à fournir des services bilingues disposent des textes anglais et français de tous les manuels de politiques et des directives;

26. d'élaborer un plan d'action pour offrir dans toutes les régions la formation professionnelle et des services centraux et du personnel dans les deux langues officielles.

v) Participation

Dans l'ensemble, les pourcentages d'anglophones et de francophones à l'administration centrale de l'Office sont satisfaisants, sauf dans le groupe de la gestion qui ne compte qu'un francophone.

Dans la région de l'Atlantique, il y a trois employés francophones sur 29 (10,3 p. cent) tandis qu'au Québec, les onze employés sont tous francophones. Dans les régions de l'Ontario et de l'Ouest, qui comptent respectivement 45 et 49 employés, on ne retrouve que deux francophones en Ontario et aucun dans l'Ouest.

Par conséquent, nous recommandons à l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants :

27. **de préparer un plan d'action assorti d'objectifs, de méthodes et d'échéances pour s'attaquer aux problèmes de participation à l'administration centrale et dans les régions.**

PARTIE D - HOPITAL DE STE-ANNE-DE-BELLEVUE

L'hôpital de Ste-Anne-de-Bellevue est le seul établissement de soins médicaux que possède encore le MAAC. Ses 1 200 employés dispensent toute une gamme de services : médecine, psychiatrie, soins infirmiers, diététique, soins thérapeutiques, praxithérapie et transport de patients. La moitié des patients de l'hôpital sont francophones et l'autre moitié anglophones.

Au cours de la vérification, nous avons mené dix entrevues avec du personnel de tous les secteurs de services, examiné la plupart des formulaires en usage ainsi que quelques rapports d'appréciation de rendement.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

i) Politique et mécanismes de contrôle

A l'hôpital de Ste-Anne, nous avons constaté une situation très semblable à celles des Services aux anciens combattants et de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants pour ce qui est de l'information fournie aux employés ainsi qu'une absence presque totale de mécanismes de surveillance. Toutefois, le directeur du Personnel, responsable de l'ensemble du programme des langues officielles, nous a affirmé que des séances d'information sur les langues officielles seraient organisées au cours de 1984 pour tous les employés de l'hôpital.

Par conséquent, nous recommandons à l'hôpital de Ste-Anne-de-Bellevue :

28. a) de faire distribuer la nouvelle politique des langues officielles du MAAC à tous les directeurs et gestionnaires de l'hôpital et de voir à bien les informer de leurs responsabilités dans sa mise en oeuvre;

b) de préparer un résumé de la politique et de le faire distribuer à tous les employés de l'hôpital;

29. d'élaborer et de mettre en oeuvre des mécanismes lui permettant de veiller au respect de la politique des langues officielles.

ii) Langue des services

A l'hôpital, presque tout l'affichage et la plupart des formulaires en usage sont dans les deux langues officielles. Nous avons constaté qu'à l'admission, on précisait la langue d'usage des patients dans leurs dossiers mais que cette information n'était pas inscrite au fichier cardex. Lorsque nous lui avons suggéré de remédier à cette lacune, la direction de l'hôpital a accepté d'agir très bientôt.

Près de 44 p. cent de tous les postes (527 sur 1 202) ont été désignés comme bilingues et 84 p. cent des titulaires satisfont aux exigences linguistiques de leurs postes. En règle générale, on fournit les services aux patients dans la langue qu'ils désirent. La section des soins infirmiers éprouve cependant quelques difficultés à répartir adéquatement son personnel bilingue pour chaque quart. Fort heureusement, plusieurs infirmières unilingues suivent présentement des cours de formation linguistique internes à temps plein. On espère que ces cours permettront de régler les problèmes linguistiques dans les prochains mois.

iii) Langue de travail

Même si le français est la langue qui domine à l'hôpital, les services centraux, la surveillance, les appréciations de rendement et la formation interne sont offerts dans les deux langues. De plus, on utilise librement l'anglais et le français lors des réunions et les directives adressées à tous les employés sont bilingues. Par contre, les manuels de politiques et de procédures de l'hôpital sont unilingues français.

Par conséquent, nous recommandons à l'hôpital de Ste-Anne-de-Bellevue :

30. de rendre tous ses manuels de politiques et de procédures bilingues.

iv) Participation

Des 1 200 employés de l'hôpital, 153 (12,9 p. cent) sont anglophones. Ils sont sept (30,4 p. cent) sur 23 employés au niveau de la gestion, 79 (35,4 p. cent) sur 223 au niveau intermédiaire et 67 (7 p. cent) sur 955 au niveau subalterne. Les anglophones sont en proportion respectable aux échelons hiérarchiques supérieurs mais les personnes interviewées nous ont fait remarquer que l'hôpital avait de la difficulté à en recruter aux niveaux subalternes. Le centre de main-d'oeuvre local étant situé dans un secteur où à peu près 80 p. cent de la population est francophone, il présente la plupart du temps des candidats francophones. Par ailleurs, l'hôpital ne peut apparemment pas demander aux centres de main-d'oeuvre des secteurs voisins de lui présenter des candidats. Nous suggérons à la direction d'entreprendre des discussions avec des représentants du centre de main-d'oeuvre local afin de régler le problème.

PARTIE E - FOYER RIDEAU POUR ANCIENS COMBATTANTS

Le foyer Rideau pour anciens combattants est un établissement du MAAC situé à Ottawa. On y administre des soins en hébergement et des traitements médicaux aux anciens combattants de la région de la Capitale nationale. Le bureau régional de Toronto du MAAC y est responsable de la direction générale, de l'orientation et de la surveillance dans les secteurs de l'administration, des langues officielles et des services centraux et du personnel.

Les 125 employés du foyer fournissent aux 136 anciens combattants qui y séjournent des soins infirmiers et thérapeutiques, ainsi que des services diététiques et de transport. Lorsque l'on admet un ancien combattant au foyer, on précise sa langue d'usage dans son dossier et, au moment de notre passage, 76 p. cent des pensionnaires y étaient anglophones et 24 p. cent francophones. On y fournit les services de réception téléphonique et d'admission de même que tous les autres services dans les deux langues officielles, ce qui n'a rien d'étonnant puisque 36 employés sont bilingues. Par contre, la plupart des commissionnaires qui travaillent au foyer ne parlent pas français; aussi, suggérons-nous à la direction de s'aboucher avec le ministère des Approvisionnements et Services (responsable de l'adjudication du contrat) pour accroître le nombre de commissionnaires bilingues.

Le français comme langue de travail est utilisé à des degrés variables d'un secteur d'activité à l'autre. A l'administration et à la cuisine l'anglais et le français sont sur le même pied mais à la section des soins infirmiers, l'anglais sert plus souvent que le français (70 p. cent du temps). La surveillance et les appréciations de rendement se font dans la langue officielle que désire chaque employé et les manuels de travail de l'Administration, des Finances et du Personnel sont bilingues. Nous avons néanmoins observé les lacunes suivantes : le manuel de politiques du foyer est unilingue anglais,

tout comme les directives que la direction du foyer et le bureau régional du MAAC envoient à tous les employés. De plus, l'anglais est la langue des réunions des directeurs et des procès-verbaux bien qu'un certain nombre de gestionnaires francophones y participent.

Compte tenu de la situation, nous recommandons au foyer Rideau pour anciens combattants :

31. **de voir à ce que son manuel de politiques et les directives destinées à tous les employés soient disponibles dans les deux langues officielles.**

Les taux globaux de participation des deux groupes linguistiques sont assez satisfaisants avec 65,6 p. cent d'anglophones et 34,4 p. cent de francophones. Par ailleurs, les deux groupes sont bien représentés à tous les échelons hiérarchiques de l'organisme.

CONCLUSION

En dépit des bouleversements d'un déménagement, le MAAC a consenti des efforts afin d'améliorer son rendement en matière de langues officielles. Il lui reste cependant beaucoup de chemin à parcourir dans tous ses secteurs d'activités.

L'absence d'une politique des langues officielles bien rodée et de mécanismes de contrôle efficaces serait la cause première des manquements relevés dans chaque secteur. Le ministère doit également voir à ce que ses employés à l'administration centrale et dans les régions soient mieux renseignés au sujet de leurs responsabilités dans le domaine des langues officielles; déterminer de façon plus précise les préférences linguistiques de sa clientèle; et se doter du personnel requis, en particulier à la réception téléphonique.

Sur le plan de la langue de travail, si le ministère entend remédier aux nombreuses lacunes qui persistent, il se doit d'encourager avec plus d'ardeur l'usage du français; de faire en sorte que tous les manuels de politiques et de procédures ainsi que les directives soient disponibles dans les deux langues officielles, et d'offrir à ses employés des cours de formation dans la langue de leur choix.

En ce qui concerne la participation des deux communautés linguistiques, nous croyons que le ministère aurait plus de facilité à recruter des francophones à l'administration centrale et pour ses opérations régionales s'il corrigeait les faiblesses au chapitre de la langue de travail. Le manque d'équilibre dans la participation des anglophones et des francophones est surtout évident au niveau des

opérations régionales. De fait, il y a très peu d'employés anglophones au Québec tandis que les autres régions ne comptent qu'un faible nombre d'employés francophones. A notre avis, le ministère devrait ré-examiner ses méthodes de recrutement.

Nous sommes conscients des facteurs qui ont entravé le rendement du ministère au chapitre des langues officielles; le caractère fortement décentralisé de son organisation et son déménagement à Charlottetown, pour n'en citer que deux. Nous espérons néanmoins que le MAAC mettra sans tarder l'épaule à la roue, afin d'améliorer son dossier linguistique.

IV. LISTE DES RECOMMANDATIONS

Nous recommandons au ministère des Affaires des anciens combattants :

1. a) de publier sa politique des langues officielles dans les plus brefs délais et de la distribuer à tous les directeurs et gestionnaires de l'administration centrale et des régions;

   b) de préparer un résumé de cette politique et de le faire distribuer à tous les employés de l'administration centrale;

2. d'élaborer et de mettre en oeuvre des mécanismes lui permettant de veiller au respect de sa politique des langues officielles;

3. de faire traduire en français les manuels des systèmes de traitement électronique des données qui ont une espérance de vie suffisamment longue;

4. de promouvoir une plus grande utilisation du français au travail;

5. de parfaire la traduction de toutes les descriptions des postes bilingues et des postes réversibles qui ne sont disponibles qu'en langue anglaise;

6. de déployer tous les efforts possibles pour trouver des cours en français équivalents aux cours unilingues anglais donnés par des organismes extérieurs;

7. de voir à doter les sections des Finances, du Classement analytique, de la Gestion des installations nationales et des Programmes spéciaux, d'un personnel bilingue suffisant pour fournir les services dans les deux langues;

8. de faire en sorte qu'il y ait un nombre suffisant de candidats de chaque groupe linguistique dans les concours visant à pourvoir à des postes de l'administration centrale;

9. d'informer les directeurs, les gestionnaires et les surveillants de leurs responsabilités dans la mise en oeuvre de la politique et du programme des langues officielles;

10. de préparer un résumé de la nouvelle politique des langues officielles et de voir à ce qu'il soit distribué à tous les employés des régions;

11. de prendre immédiatement des mesures pour que tous les formulaires et toutes les lettres-types utilisés dans les régions soient disponibles en anglais et en français;

12. d'élaborer et de mettre en oeuvre un système lui permettant d'obtenir des renseignements précis et complets sur la préférence linguistique des anciens combattants et des autres bénéficiaires de prestations;

13. d'évaluer les besoins en ressources bilingues dans ses bureaux régionaux et de district et de se doter du personnel bilingue nécessaire pour satisfaire à ces besoins;

14. de s'assurer que, dans toutes les régions où il existe une demande importante de services dans la langue officielle minoritaire, la réception téléphonique est faite en anglais et en français;

15. de voir à ce que tous ses bureaux régionaux et de district appelés à fournir des services aux deux communautés de langue officielle disposent des textes anglais et français de tous les manuels de politiques et de directives;

16. d'élaborer un plan d'action pour offrir dans toutes les régions la formation professionnelle et des services centraux et du personnel dans les deux langues officielles;

17. de préparer un plan d'action assorti d'objectifs, de méthodes et d'échéances pour s'attaquer aux problèmes de participation dans les régions.

Nous recommandons à l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants :

18. a) de distribuer la nouvelle politique des langues officielles du MAAC à tous les directeurs et gestionnaires de l'administration centrale et des régions, et de voir à bien les informer de leurs responsabilités dans sa mise en oeuvre;

b) de préparer un résumé de la politique et de le distribuer à tous les employés de l'administration centrale et des régions;

19. d'élaborer et mettre en oeuvre des mécanismes lui permettant de veiller au respect de la politique des langues officielles;

20. de prendre immédiatement des mesures pour que tous les formulaires et toutes les lettres-types utilisés dans les régions soient disponibles en anglais et en français;

21. de s'assurer que, dans toutes les régions où il existe une demande importante de services dans la langue officielle minoritaire, la réception téléphonique est faite en anglais et en français;

22. d'élaborer et de mettre en oeuvre un système lui permettant d'obtenir des renseignements précis et complets sur la préférence linguistique de ses clients;

23. d'évaluer les besoins en ressources bilingues dans les bureaux régionaux et de district et de doter du personnel bilingue pour satisfaire à ces besoins;

24. de promouvoir l'utilisation du français comme langue de travail à l'administration centrale et de l'une ou l'autre langue officielle minoritaire, selon le cas, dans ceux de ses bureaux situés dans des régions bilingues;

25. de faire en sorte que tous les bureaux régionaux et de district appelés à fournir des services bilingues disposent des textes anglais et français de tous les manuels de politiques et des directives;

26. d'élaborer un plan d'action pour offrir dans toutes les régions la formation professionnelle et des services centraux et du personnel dans les deux langues officielles;

27. de préparer un plan d'action assorti d'objectifs, de méthodes et d'échéances pour s'attaquer aux problèmes de participation à l'administration centrale et dans les régions.

Nous recommandons à l'hôpital Sainte-Anne-de-Bellevue :

28. a) de faire distribuer la nouvelle politique des langues officielles du MAAC à tous les directeurs et gestionnaires de l'hôpital et de voir à bien les informer de leurs responsabilités dans sa mise en oeuvre;

b) de préparer un résumé de la politique et de le faire distribuer à tous les employés de l'hôpital;

29. d'élaborer et de mettre en oeuvre des mécanismes lui permettant de veiller au respect de la politique des langues officielles;

30. **de rendre tous ses manuels de politiques et de procédures bilingues.**

Nous recommandons au foyer Rideau pour anciens combattants :

31. **de voir à ce que son manuel de politiques et les directives destinées à tous les employés soient disponibles dans les deux langues officielles.**

A la fin de février 1985, nous avons rencontré des cadres supérieurs du Ministère afin de passer en revue leurs observations sur le rapport et les recommandations. Ils nous ont fait savoir que le Ministère menait une enquête nationale auprès des usagers de ses services et de ceux de ses quatre agences. Les données recueillies serviront de base à la mise en oeuvre des recommandations ayant trait aux services au public.

Par ailleurs, le Ministère a fait les commentaires suivants sur certains points abordés dans le rapport.

Recommandation 20 - Des mesures ont été prises et le problème a été réglé.

Recommandation 21 - Il y a des réceptionnistes bilingues dans tous les secteurs à demande importante de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants.

Recommandation 22 - En fait, deux enquêtes sur la langue d'usage désirée ont été effectuées dans la région de l'Atlantique. Au Québec, le principe a été respecté dès le départ et une enquête ne ferait que confirmer ce que nous savons déjà.